

Anita Manatschal¹

Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz?

Befunde einer vergleichenden Studie kantonaler Integrationsansätze

Die jüngste Revision des Ausländergesetzes vertieft die rechtliche Verankerung der Integration auf nationaler Ebene. Im Fokus der politischen Debatte stehen dabei häufig Integrationsanforderungen. Diese Kursrichtung verdient eine Würdigung aus politikwissenschaftlicher Perspektive.

Die Schweizer Debatte zur Integrationspolitik beschäftigte sich in den letzten Jahren vor allem mit zwei Fragen: Erstens, was ist Integrationspolitik? Sind darunter vor allem Massnahmen zu verstehen, welche von den Ausländerinnen und Ausländern eine Eingliederung in das Gastland erfordern – im Extremfall Assimilation, oder eher Massnahmen zur Förderung kultureller Vielfalt (Multikulturalismus)? Zweitens, wenn Integrationspolitik als staatliche Aufgabe verstanden wird, welche Ebene ist primär dafür zuständig? Bezüglich der ersten Frage scheint sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene mittlerweile der Konsens durchgesetzt zu haben, dass Integration sowohl «fördern» als auch «fordern» bedeutet. Kulturelle Vielfalt soll gefördert, und gleichzeitig sollen Immigranten aber auch in die Pflicht genommen werden, sich am gesellschaftlichen Leben im Gastland aktiv zu beteiligen. Eine Antwort auf die zweite Frage bietet die jüngste Revision des nationalen Ausländergesetzes, welche die Integration im Sinne des Grundsatzes von Fördern und Fordern verbindlicher gestalten möchte. In diesem Zusammenhang wird auch eine Umbenennung des Ausländergesetzes in «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» diskutiert (NZZ vom 9. März 2013). Integrationspolitik, welche bislang entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip hauptsächlich in den Regelungsbereich von Kantonen und Städten fiel, soll nun auch auf nationaler Ebene eine stärkere rechtliche Verankerung finden. Die Revision legt zudem einen klaren Fokus auf den Aspekt «fordern». Nicht zuletzt hat auch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 zu dieser Entwicklung beigetragen. So ist im neu geltenden Verfassungstext explizit die Rede von der «Integrationsfähigkeit», welche als eines von drei Kriterien über die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entscheiden soll (NZZ vom 13. März 2014).

Fordern und fördern

Doch reicht es aus, Integration von Immigrantinnen und Immigranten primär einzufordern? Eine Dissertation der Universität Bern,² welche die Integrationspolitik der 26 Kantone vergleichend untersucht, hat sich unter anderem mit dieser Frage auseinandergesetzt. Das föderale Experimentierlabor der Kantone bietet sich für eine solche Untersuchung an, zumal sich die kantonale Autonomie im Bereich Integrationspolitik in einer ausgeprägten subnationalen Politikvielfalt niederschlägt. Kantonale Unterschiede lassen sich etwa in den Bereichen Einbürgerungspolitik, Familienzusammenführung, Antidiskriminierungspolitik, politische Partizipationsrechte, Zugang zu öffentlichen Ämtern, Anforderungen bezüglich kultureller Integration sowie der Gewährung spezifischer kultureller oder religiöser Rechte beobachten. In der besagten Studie wurden diese kantonalen Politikunterschiede an über mehr als 20 Indikatoren gemessen und zu einem additiven Index kantonaler Integrationspolitik aggregiert.

Wie Wirkungsanalysen basierend auf diesen Daten kantonaler Integrationspolitik zeigen, erweist sich eine fordernde Haltung verbunden mit Sanktionsdrohungen primär im Bereich der Arbeitsmarktintegration als wirksam. Nebst den kantonalen Analysen belegen auch international vergleichende Studien, dass fordernde Integrationspolitiken die individuelle Eigenverantwortung der Immigranten und Immigrantinnen besser mobilisieren können. Dies kann eine erfolgreichere Arbeitsmarktintegration in Form tieferer Ausländerarbeitslosenraten ermöglichen, als dies ausschliesslich fördernde Integrationsregime vermögen.

Weitere Analysen deuten jedoch darauf hin, dass diese fordernde Integrationsstrategie, wie sie etwa in der jüngsten Revision des Ausländergesetzes erneut betont wird, kein umfassendes Erfolgsrezept bietet. In anderen Bereichen als dem Arbeitsmarkt, etwa bei der schulischen oder zivilgesellschaftlichen Integration, scheint sich das Prinzip Fördern weitaus besser zu bewähren. Die Effizienz solcher Integrationsfördermassnahmen soll hier am Beispiel des Zugangs von Immigrantinnen und Immigranten zu einer Anstellung in der Verwaltung verdeutlicht werden. Unter dem Stichwort «Öffnung der Institutionen: Mit Vielfalt gewinnen!» setzt sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (damals noch Eidgenössische Ausländerkommission genannt) seit dem Jahr 2005 für eine Öffnung der Institutionen gegenüber kultureller Vielfalt ein. Heterogene Belegschaften und somit auch ethnisch und kulturell diverse Arbeitsteams werden dabei nicht als Defizit oder zusätzliche Belastung gewertet, sondern als Chance und Potenzial gesehen, optimale Leistungen zu erbringen.

Gemäss der vorliegenden Untersuchung lässt sich in

¹ Anita Manatschal ist Oberassistentin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

² MANATSCHAL, Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt, Baden-Baden 2013.

Kantone, in denen Immigranten einen einfachen Zugang zu einer kantonalen Arbeitsstelle haben, etwa als Lehrer, Polizistin, Richter oder bei der Verwaltung, ein lebhafteres zivilgesellschaftliches Engagement in Form von Freiwilligkeit oder Vereinsmitgliedschaft von Immigrantinnen und Immigranten beobachten als in Kantonen, in welchen entsprechende Stellen nur einheimischen Bevölkerungsschichten offenstehen. Ferner gelingt auch die strukturelle Integration ins Schulsystem in Kantonen mit einer fördernden Integrationspolitik besser. So ist die soziale Bildungsgleichheit von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in Kantonen mit fördernder Integrationspolitik geringer, als in Kantonen mit restriktiver, fordernder Integrationspolitik. Anscheinend können Kinder von immigrierten Eltern ihre individuellen Fähigkeiten in der Schule am besten entfalten. Weiter scheint das zivilgesellschaftliche Engagement von Immigrantinnen und Immigranten am stärksten stimuliert werden zu können, wenn diese Bevölkerungsgruppe ganz im Sinne des Mottos «Öffnung der Institutionen» nicht als zu integrierende Ausländer angesehen werden, sondern als selbstverständlich Teilhabende der Gesellschaft, die mit ihren sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen zum Wohlergehen des Landes beitragen.

Die Rolle der Kantone

Ein weiterer Grundsatz schweizerischer Integrationspolitik besagt, dass Integration eine Querschnittsaufgabe ist, an der sich die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden zusammen mit den nicht-staatlichen Organisationen einschliesslich der Sozialpartner und der Ausländerorganisationen beteiligen sollen (vgl. Art. 2 Abs. 2 VIntA, Art. 53 Abs. 5 AuG). Wie der Begriff der «Querschnittsaufgabe» verdeutlicht, gilt auch im Bereich der Integrationspolitik das bewährte schweizerische Prinzip der Subsidiarität. Demnach soll die höhere staatliche Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erledigen kann. Für den vorliegenden Politikbereich bedeutet dies, dass die Kantone und letztlich auch die Gemeinden eine grosse Autonomie bei der Ausgestaltung und Umsetzung ihrer Integrationspolitik geniessen.

Aus den empirischen Befunden der vorliegenden Untersuchung lassen sich vor allem zwei Gründe anführen, welche die zentrale Rolle der Kantone in der schweizerischen Integrationspolitik untermauern. Erstens verdeutlichen die ausgeprägten interkantonalen Unterschiede der Integrationsindikatoren in den Bereichen Schule, Arbeitsmarkt und soziale Integration die Relevanz kantonspezifischer Integrationsansätze. Kantonale Unterschiede im Bereich der Ausländerarbeitslosigkeit sind beispielsweise stärker ausgeprägt als kantonale Unterschiede in der Arbeitslosenrate von Schweizern. Ebenfalls beträchtlich sind die kantonalen Abweichungen im Bereich der Bildungsgleichheit von

ausländischen Schulkindern: Kantone unterscheiden sich in dieser Hinsicht noch stärker voneinander, als wenn man europäische Länder miteinander vergleicht. Diese Unterschiede dürften bisweilen mit strukturellen Ursachen wie etwa dem Urbanisierungsgrad oder der Zusammensetzung und Konzentration der ausländischen Wohnbevölkerung in einem Kanton zusammenhängen. Eine umfassende Kantonsautonomie ermöglicht es, diese spezifischen Herausforderungen über die Integrationspolitik der Kantone direkt anzugehen.

In diesem Zusammenhang verdeutlicht zweitens auch die geringe Grösse der Kantone deren Rolle als relevante Akteure bei der Formulierung und Ausrichtung der Integrationspolitik im betreffenden Kantonsgebiet. Im Gegensatz zu grossen föderalen Staaten wie den USA oder Deutschland stellen die Kantone sehr kleine Gliedstaaten dar, die nahe an der lokalen Ebene und somit den Integrationsbedürfnissen der jeweiligen Kantonsbevölkerung liegen. Entsprechend können sie ihre Integrationspolitik optimal am bestehenden Integrationsbedarf ausrichten sowie regionalen und lokalen Besonderheiten explizit Rechnung tragen. Von grundlegender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Dialog mit den Städten in urbanen Kantonen, zumal diese aufgrund ihres hohen Ausländeranteils besonders von den Herausforderungen der Integration betroffen sind. Als vorbildliche Vorhaben sind in diesem Zusammenhang die kantonalen Integrationsprogramme zu nennen. So geht beispielsweise die Fachstelle für Integrationsfragen des Kantons Zürich im Bereich Integrationsförderung neu mit allen interessierten Gemeinden Kooperationen ein und nur noch ausnahmsweise direkt mit Projektanbietern. Auf diese Weise werden die Gemeinden zu den wichtigsten Partnern des Kantons im Bereich der spezifischen Integrationsförderung. Solche koordinierten und auf dem Austausch von Kanton und Gemeinden basierenden Integrationsförderprogramme dürften wegweisend sein für den zukünftigen Erfolg und die Effizienz kantonalen und lokaler Massnahmen im Integrationsbereich.

Föderalismus als Chance

Wie sind ausgehend von diesen wissenschaftlichen Befunden die jüngsten Neuerungen in der Ausländergesetzgebung des Bundes zu beurteilen? Insgesamt belegt die vergleichende Analyse kantonalen Integrationsansätze, dass die bisherige Ausrichtung schweizerischer Integrationspolitik, der das Prinzip «Fördern und Fordern» zugrunde liegt und welche den Kantonen eine ausgeprägte Autonomie in der Politikformulierung gewährt, ein grosses Potential hat, die Integration von Immigrantinnen und Immigranten gezielt und effizient zu ermöglichen. Eine allfällige Zentralisierung auf Kosten der Kantonsautonomie sowie eine einseitige Ausrichtung schweizerischer Integrationspolitik am Prinzip «Fordern» erscheint jedoch nicht empfehlenswert. Hingegen birgt das föderale Experi-

mentierlabor Schweiz ein grosses Potential bei der Suche nach geeigneten Politikstrategien. Um eine optimale Evaluation kantonaler «good practices» im Bereich Integrationspolitik zu ermöglichen, sollte deshalb der horizontale Austausch der Kantone weiter verstärkt werden. Dass nicht nur die Kantone selbst, sondern mitunter auch die nationale Ebene von der Vorreiterrolle der Kantone profitieren kann, zeigt der Werdegang des integrationspolitischen Prinzips «Fördern und Fordern», welches ursprünglich auf das Basler Integrationsmodell aus dem Jahr 1999 zurückgeht.

Buchtip

Manatschal, Anita: Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.